

Leitsätze

1. Als Umsetzung normativ vorgegebener Sachziele der Abfallwirtschaft (§ 1 Landesabfallgesetz NW, Art. 29 a LV NW) sind die durch Medien verbreiteten Empfehlungen des zuständigen Landesministers, Hausmüll zu vermeiden, auch in der Vorwahlzeit als primäre Regierungstätigkeit anzusehen und grundsätzlich auch ohne konkreten Anlaß zulässig. Die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte entwickelten Grundsätze über die Abgrenzung zulässiger staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und unzulässigen parteiergreifenden Einwirkens von Staatsorganen und regierungsamtlichen Stellen in Wahlkämpfe sind auf solche Appelle grundsätzlich nicht anzuwenden.
2. Unter Einsatz von Medien verfassungsrechtlich an sich legitim verbreitete Appelle und Empfehlungen einer Regierung oder eines Regierungsgliedes können im zeitnahen Vorfeld von Parlamentswahlen jedoch nicht unbegrenzt als zulässig anerkannt werden. Ihre verfassungsgerichtliche Prüfung ist wegen der politischen Einschätzungsprärogative der zuständigen Verantwortungsträger, ob, wie und wann sie gesetzestimmte Sachziele in der Öffentlichkeit verfolgen, darauf beschränkt, ob äußerste verfassungsrechtliche Grenzen eingehalten oder überschritten worden sind.

Art. 2, 4 Abs. 1, 31 LV NW; Art. 20, 21, 38 GG

Urteil des VerFGH NW vom 15. Oktober 1991 - VerFGH 12/90 -



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 12/90

Verkündet am: 15. Oktober 1991
Köster
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen Wahleinwirkung durch eine Anzeigenserie

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 18. Juni 1991

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Professor Dr. Dietlein,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Wiesen,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h.c. Palm,
Professor Dr. Brox,
Professor Dr. Dr. h.c. Stern,
Richterin am Bundessozialgericht Jaeger,
Professor Dr. Schlink

für Recht erkannt:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

Gegenstand des Organstreitverfahrens ist die Frage, ob der Antragsgegner durch eine Anzeigenserie in Tageszeitungen unter Einsatz öffentlicher Mittel zu Lasten der Antragstellerin in den Wahlkampf eingegriffen und dadurch deren Recht auf chancengleiche Teilnahme an der Landtagswahl vom 13. Mai 1990 sowie das Demokratieprinzip verletzt hat.

I.

Die angegriffene Anzeigenserie des Antragsgegners wurde zwischen dem 19. März 1990 und dem 12. Mai 1990 in zwölf in Nordrhein-Westfalen erscheinenden Tageszeitungen sowie in zwei Boulevardblättern veröffentlicht. Das Verbreitungsgebiet dieser Zeitungen deckt insgesamt das Land Nordrhein-Westfalen ab. Die Anzeigen hatten ein unterschiedliches Format und erstreckten sich bis auf

eine halbe Zeitungsseite. Sie enthielten in zwölf Folgen verschiedene Hinweise an die Bürger zur Müllvermeidung und zur Wiederverwertung von Abfall ("Müllspartips"). Die Hinweise endeten jeweils mit der Formulierung "... rät der Umweltminister in NRW". Dabei war das Kürzel NRW durch besonders große, teilweise fettgedruckte Buchstaben hervorgehoben. Die Anzeigenserie umfaßte insgesamt 168 Anzeigen. Außerdem wurden in der Zeit vom 9. April 1990 bis zum 12. Mai 1990 Funk-"Treatments" von je 30 Sekunden Dauer mit drei verschiedenen Motiven im vierten Hörfunkprogramm des WDR gesendet; ferner erschienen vom 17. März 1990 bis zum 12. Mai 1990 im Werbeblock des WDR-Fernsehprogramms insgesamt 15 Spots von je 30 Sekunden Dauer ebenfalls mit drei verschiedenen Motiven. Auch diese Spots enthielten Hinweise zur Müllvermeidung und endeten mit dem Satz "... rät der Umweltminister in NRW". Daneben ließ der Antragsgegner ein Dialog-Videosystem erstellen, mit dem er seit Ende April 1990 die Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinden zur Müllvermeidung unterstützt.

Die Gesamtausgaben für die Werbekampagne, zu deren Durchführung der Antragsgegner Werbeagenturen eingeschaltet hatte, beliefen sich im Haushaltsjahr 1990 auf fast fünf Millionen DM. Davon entfielen auf

- Zeitungsanzeigen	3.560.252,68 DM
- Rundfunk-"Treatments"	228.268,41 DM
- Fernseh-Werbespots	367.146,83 DM
- Software für das Dialog-Videosystem	175.430,88 DM
- Agentur- und Provisionskosten	662.334,-- DM.

Im Haushalt 1990 waren dem Antragsgegner für Öffentlichkeitsarbeit 1,25 Millionen DM zur Verfügung gestellt worden; sie waren von ihm für andere Zwecke verplant. Den vom Antragsgegner als außerplanmäßig qualifizierten Ausgaben stimmte der Finanzminister zu, ohne hierzu die Genehmigung des Landtages einzuholen.

In seiner Entscheidung vom 27. November 1990

- Az. - stellte der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen fest, daß mit der Kampagne des Antragsgegners die Grenzen rechtmäßiger Öffentlichkeitsarbeit zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten und die hierfür verwandten Mittel unter Verstoß gegen zwingende Vorschriften des Haushaltsrechts bereitgestellt worden seien.

II.

1. Mit dem am 23. Oktober 1990 eingeleiteten Organstreitverfahren rügt die Antragstellerin eine Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit bei einer Wahl sowie des Demokratiegebotes.

Sie beantragt

festzustellen, daß der Antragsgegner dadurch gegen das Demokratieprinzip sowie gegen den Grundsatz der Chancengleichheit bei Wahlen verstoßen hat, daß er vor der Landtagswahl am 13. Mai 1990 durch eine Anzeigenserie werbend in den Wahlkampf eingegriffen hat.

Zur Begründung trägt die Antragstellerin vor:

Der Antragsgegner habe Verfassungsgebote zum Verhalten der Regierung in Wahlkampfzeiten verletzt. Zwar habe er sich mit der Anzeigenkampagne innerhalb des ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereiches bewegt. Auch enthielten die Anzeigen nach Inhalt und Form weder unsachliche Angriffe gegen andere Parteien oder deren Politik noch forderten sie direkt zur Wahl des Antragsgegners oder der Partei auf, der er angehöre. Jedoch sei mit der Anzeigenserie Sympathiewerbung für den amtierenden und als Kandidat seiner Partei am Wahlkampf beteiligten Antragsgegner betrieben worden. Sie sei in der heißen Phase des Wahlkampfes veröffentlicht worden. Dafür habe es keinen akuten Anlaß gegeben. Die Problematik der Müllvermeidung sei seit Jahren bekannt, so daß die vom Antragsgegner als Anlaß genannte Vorlage der Abfallwirtschaftskonzepte der Kreise und kreisfreien Städte im

Herbst 1989 eine derartige Kampagne unmittelbar vor der Landtagswahl nicht gerechtfertigt habe. Eine tiefgreifende Verhaltensänderung der Bürger sei nur durch langfristige, komplexe und aufeinander abgestimmte Einwirkungen möglich, nicht jedoch durch Einzelmaßnahmen wie der angegriffenen. Sie könnten bestenfalls Denkprozesse auslösen. Diese Funktion hätte eine Anzeigenserie nach der Landtagswahl ebensogut erfüllt.

Inhaltlich seien die Anzeigen so gestaltet, daß der Antragsgegner sich in Übereinstimmung mit der Mehrheit der Bevölkerung gewußt habe. Er habe sich unter Vereinfachung komplexer Zusammenhänge als aktiver, kompetenter, aber auch bequemer Problemlöser darstellen wollen. Angesichts der politischen Konstellation im Landtagswahlkampf habe die Wahlwerbung des Antragsgegners auf einen besonders sensiblen politischen Bereich gezielt. Es sei im wesentlichen darum gegangen, ob die bisherige Regierungspartei ihre absolute Mehrheit habe behaupten könne. Dafür sei u.a. von Bedeutung gewesen, ob sie, die Antragstellerin, erstmals in den Landtag einziehen würde. Sowohl sie als auch die Regierungspartei hätten zum Teil um dieselben Wählergruppen gekämpft. Sie selbst habe seit langem versucht darzustellen, daß Müllvermeidung notwendig sei und nur durch z.T. sehr einschneidende Maßnahmen erreicht werden könne.

Weiteres Indiz für eine Qualifizierung der Anzeigenserie als unzulässige Wahlwerbung sei deren haushaltsrechtliche Behandlung. Die Maßnahme sei mit Zustimmung des Finanzministers als außerplanmäßige Ausgabe finanziert worden. Die Voraussetzungen hierfür hätten jedoch nicht vorgelegen. Insbesondere habe es sich nicht um den Fall eines unabweisbaren Bedürfnisses iSv Art. 85 Abs. 1 Satz 2 LV gehandelt.

2. Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Zur Begründung trägt er vor:

Die Voraussetzungen, die das Bundesverfassungsgericht an die zulässige Öffentlichkeitsarbeit in Vorwahlzeiten gestellt habe, seien gegeben. Für die Qualifizierung als unzulässige Wahlwerbung oder als zulässige Öffentlichkeitsarbeit dürfe die Anzeigenserie nicht isoliert betrachtet werden. Sie sei vielmehr eingebettet in eine seit langer Zeit laufende und immer noch nicht abgeschlossene Unterrichtung der Bürger, aber auch der Kommunen und Landeseinrichtungen über die Schwierigkeiten der Hausmüllentsorgung und die Notwendigkeit, Hausmüll zu vermeiden.

Die Müllspartips seien gezielt darauf gerichtet gewesen, den Bürger zu einem Umdenken in seinem Konsumverhalten zu veranlassen. Es sei bewußt auf Namen und Bild des Ministers verzichtet und ein möglichst neutraler sachbezogener Text gewählt worden. Die Benennung des "Umweltministers in NRW" sei bereits aus presserechtlichen Gründen erforderlich gewesen. Ob die Finanzierung haushaltsrechtlichen Bedenken unterliege, sei nicht entscheidungserheblich, da die Antragstellerin hieraus keine Rechte ableiten könne.

3. Dem Landtag und der Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Beide haben sich nicht geäußert.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens wird auf die Akten Bezug genommen.

B.

Der gemäß Art. 75 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 5 VerfGHG zulässige Antrag ist unbegründet. Der Verfassungsgerichtshof vermag nicht festzustellen, daß der Antragsgegner mit der von der Antragstellerin beanstandeten Anzeigenserie deren Recht auf chancengleiche Teilnahme an der Landtagswahl vom 13. Mai 1990 und das Demokratieprinzip verletzt hat.

I.

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Abgrenzung von verfassungsrechtlich zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und verfassungswidrigem parteiergreifendem Einwirken von Staatsorganen in Wahlkämpfen allgemeine Grundsätze entwickelt (BVerfGE 44, 125; 63, 230), denen sich der Verfassungsgerichtshof (DVBl. 1985, 691) ebenso wie die mit dieser Problematik befaßten Verfassungsgerichte anderer Länder angeschlossen haben (VerfGH Saarland, NJW 1980, 2181; StGH BW, ES VGH 31, 81; StGH Bremen, DVBl 1984, 221 -; StGH Hessen, Beschluß vom 20.12.1990 - P.St. 1114 -). Danach ergibt sich aus dem Demokratieprinzip sowie aus dem Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen im wesentlichen folgendes:

Öffentlichkeitsarbeit der Regierung ist nicht nur zulässig, sondern auch notwendig, um Staatsbewußtsein und Identifikation der Bürger mit dem Staat im demokratischen Gemeinwesen lebendig zu erhalten. In den Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit fällt auch, die Politik der Regierung und ihre Maßnahmen darzulegen.

Den Staatsorganen ist jedoch von Verfassungs wegen versagt, sich in amtlicher Funktion im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen. Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit wird verletzt, wenn Staatsorgane einseitig zugunsten oder zu Lasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern auf den Wahlkampf einwirken. Ein parteiergreifendes Einwirken ist auch in Form von Öffentlichkeitsarbeit nicht zulässig. Die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung findet dort ihre Grenze, wo die Wahlwerbung beginnt.

Die Regierung kann ihre Pflicht, die Wahlentscheidung des Bürgers zugunsten einer Partei oder im Interesse ihrer eigenen Machterhaltung nicht zu beeinflussen, auch dadurch verletzen,

daß sie im nahen Vorfeld der Wahl ihrem Inhalt und ihrer Aufmachung nach nicht zu beanstandende Veröffentlichungen in Form von sog. Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsberichten mit beträchtlichem Aufwand und in erheblicher Menge veröffentlicht. Ob diese Grenze überschritten ist, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab, u.a. davon, ob ein aktueller Anlaß vorliegt, der die wahlnahe Verbreitung solcher Äußerungen rechtfertigt.

II.

Die von dem Antragsgegner veröffentlichte Anzeigenserie ist nach Inhalt, Zielsetzung und Gestaltung - auch unter Berücksichtigung der zuvor wiedergegebenen Grundsätze - verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Antragsgegner war für die Anzeigenaktion zuständig. Die von ihm gewählte Handlungsform begegnet ebenfalls keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

1. Die Anzeigen enthalten nach Inhalt und Gestaltung keine verfassungsrechtlich unzulässige offene Wahlwerbung. Sie nehmen weder Bezug auf eine Wahl im allgemeinen noch auf die Landtagswahl vom 13. Mai 1990 im besonderen. In den Anzeigen wird auch nicht für oder gegen eine an der Wahl beteiligte Partei oder Person oder für oder gegen ein parteipolitisch umstrittenes Ziel geworben. Ihr werbender Inhalt und dessen Gestaltung sind ausschließlich auf das Sachziel der Müllvermeidung gerichtet. Name und Parteizugehörigkeit des Umweltministers werden nicht genannt. Die Passage "...rät der Umweltminister in NRW" bezieht sich zwar auf ein Regierungsmitglied bzw. das von ihm geleitete Ressort. Das geschieht nach dem Textzusammenhang aber nicht werbend für den Antragsgegner oder für die Partei, der er angehört, sondern mit Blick auf den angestrebten Erfolg. Gegenüber dem verfolgten Sachziel tritt der Hinweis auf den Antragsgegner auch in der äußeren Gestaltung wesentlich zurück.
2. Die Anzeigenserie enthält Empfehlungen und Appelle an die Allgemeinheit mit dem verfassungs- und gesetzesbestimmten Ziel, im Interesse der weitestmöglichen Vermeidung von Abfällen

präventiv auf die Bewußtseinsbildung und das alltägliche Verhalten der Verbraucher einzuwirken. Diese mit medialen Mitteln betriebene Öffentlichkeitsaufklärung unterscheidet sich grundlegend von der Art der Öffentlichkeitsarbeit, auf deren verfassungsrechtliche Beurteilung die bisher von der Verfassungsrechtsprechung entwickelten Grundsätze über die Abgrenzung zulässiger staatlicher Öffentlichkeitsarbeit einerseits und unzulässigem parteiergreifenden Einwirken von Staatsorganen und regierungsamtlichen Stellen in Wahlkämpfen andererseits anzuwenden sind; sie unterliegt demzufolge anderen Beurteilungsmaßstäben.

- a) Die Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und regierungsamtlichen Stellen im zeitlichen Bannkreis bevorstehender Parlamentswahlen, wie sie in der Vergangenheit wiederholt Gegenstand verfassungsgerichtlicher Überprüfung war (vgl. oben unter B I), betrifft im wesentlichen Äußerungen, die der Unterrichtung der Allgemeinheit über die eigene Tätigkeit der Regierung in Bund oder in den Ländern dienen oder dazu bestimmt sind, deren politische Ziele - gewissermaßen "in eigener Sache" - darzustellen, zu erläutern und zu bewerten (vgl. W. Leisner, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, 1966 S. 14 ff.; R. Gröschner, DVBl. 1990, 619 ff.; F. Schoch, DVBl. 1991, 667). Mediale Maßnahmen dieser Art benutzen Wort, Bild oder Ton zur Vermittlung von nach eigenem politischen Ermessen gestalteten Vorgängen in Vergangenheit und Gegenwart oder von zukunftsgerichteten politischen Absichten. Solche Öffentlichkeitsarbeit ist nicht selbst primär Vollzug rechtlicher Zielvorgaben oder Verwirklichung anderer dem Staat gestellter öffentlicher Aufgaben, sondern hat - gewissermaßen als eine den Sachaufgaben zugeordnete Annex-tätigkeit - eine die primäre staatliche Aufgabenerfüllung begleitende Vermittlerfunktion gegenüber der Öffentlichkeit. Sie zielt vor allem "auf die Willensbildung des politisch handelnden, also insbesondere des von seinem Wahlrecht Gebrauch machenden Bürgers" (Gröschner aaO S. 620, 627). Ihre Grundlage findet sie letztlich im Demokratieprinzip, weil sie "eine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung des

Volkes" ermöglichen soll (BVerfGE 44, 125, 145 und ständige Rechtsprechung).

- b) Im Unterschied dazu stellt sich die vom Antragsgegner im Frühjahr 1990 verbreitete Anzeigenserie nicht als - berichtende, erläuternde oder wertende - Information über staatliche Aufgabenerfüllung oder über zukünftige Politikziele dar, die die nach eigenem politischen Ermessen gestalteten Regierungstätigkeit begleitete. Sie war vielmehr selbst primär Regierungstätigkeit, mit der normative Vorgaben auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft und des Umweltschutzes durch die Exekutive umgesetzt worden sind, mag sie sich dazu auch der äußeren Form nach - wie sonstige Öffentlichkeitsarbeit - medialer Mittel in Wort, Bild und Ton bedient haben. Die in den Zeitungsanzeigen bildlich und verbal an die Verbraucher gerichteten Empfehlungen und Appelle des Antragsgegners, im Interesse des Umweltschutzes Abfälle zu vermeiden, zielten unmittelbar auf ein Sachziel, nämlich darauf ab, das in § 1 des Landesabfallgesetzes vom 21. Juni 1988 (GV NW S. 250) - LAbfG - gesetzlich festgeschriebene "Ziel der Abfallwirtschaft" zu verwirklichen. Danach hat die Abfallvermeidung Vorrang vor der Abfallverwertung, die Abfallverwertung Vorrang vor umweltverträglicher Abfallablagerung. Diese Zielsetzung ist eine einfachgesetzliche Ausformung des Artikels 29 a LV, der "die natürlichen Lebensgrundlagen ... unter den Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände" stellt. Daß dieses Ziel noch nicht erreicht ist und sich sowohl Erzeuger als auch Verbraucher in ihren Verhaltensweisen entsprechend umorientieren müssen, ist unumstritten.

Der Erfüllung der allen Trägern staatlicher Gewalt im Lande durch Artikel 29 a LV verfassungsrechtlich aufgegebenen und in § 1 LAbfG für den Bereich der Abfallwirtschaft konkretisierten Schutzpflicht dienten die vom Antragsgegner in den verschiedenen Tageszeitungen wiederholt veröffentlichten "Tips zur Müllvermeidung". In diesen Bestimmungen fand die von der Antragstellerin beanstandete Anzeigenaktion ihre rechtliche Grundlage. Durch sie waren die medial verbreiteten Empfehlungen des

Antragsgegners zur Müllvermeidung in ihrem Ziel verfassungsrechtlich gedeckt.

3. Außer Zweifel stehen die Kompetenz des Landes und der Landesregierung im allgemeinen und die besondere Zuständigkeit des Antragsgegners als Ressortminister (Artikel 55 Abs. 2 LV) und oberste Abfallwirtschaftsbehörde (§ 34 LAbfG), mit Blick auf den starken Anfall von Hausmüll und die wachsenden Probleme der Abfallbeseitigung öffentliche Aktivitäten mit dem Ziel der Abfallvermeidung zu entfalten.

4. Auch die vom Antragsgegner für die Aktion gewählte Handlungsform ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

a) Welche Handlungsformen der Exekutive für ihre Tätigkeit zur Verfügung stehen, ist verfassungsrechtlich nicht abschließend geregelt. Im Rahmen der allgemeinen Verfassungsgrundsätze, etwa des Rechtsstaatsprinzips, und etwaiger spezieller Verfahrensregelungen durch die Verfassung, die hier fehlen, ist die Exekutive in der Wahl der Handlungsform verfassungsrechtlich frei. Zur ordnungsgemäßer Wahrnehmung ihrer Aufgaben hat sie grundsätzlich auch die Befugnis, mit medialen Mitteln gegenüber der Öffentlichkeit Ratschläge und Empfehlungen für ein bestimmtes Verhalten zu geben (BVerfG NJW 1989, 3269; Kloepfer, JZ 1991, 737 m.w.N.). Von Regierung oder Behörden an die Bürger gerichtete Appelle, Empfehlungen und Ratschläge sind auch dann, wenn sie in der normativen Ordnung des Entscheidungsprozesses nicht vorgesehen sind, als "weiche" Instrumente der Verhaltenssteuerung durch informales Verwaltungshandeln zulässig (vgl. BVerwGE 82, 76, 79; NJW 1991, 1770, 1771 m.w.N.). Die Regierung und ihre Mitglieder

können auf diese Weise insbesondere das Bewußtsein der Bürger für bestehende Gefahren wecken, ihnen ein bestimmtes Verhalten nahelegen und so von ihnen oder der Allgemeinheit Schaden abwenden (BVerwG NJW 1989, 272; NJW 1991, 1766, 1768 f.). Informationelle Handlungsformen wie die Anzeigenserie treten insbesondere im Umweltrecht zunehmend neben die sonstigen Instrumente des Verwaltungshandelns. Mit ihnen soll ohne Einsatz rechtlich bindender Mittel erreicht werden, daß die Bürger sich aus Einsicht umweltgerecht verhalten. Dagegen ist verfassungsrechtlich nichts einzuwenden. Einer besonderen gesetzlichen Handlungsermächtigung bedürfen solche Handlungsformen jedenfalls solange nicht, als sie - wie hier - nicht in individualrechtliche Positionen eingreifen.

- b) Die Anzeigenserie hält sich in diesem Rahmen. Jeder einzelne Bürger entscheidet in seinem privaten Bereich, ob er vermeidbaren Abfall entstehen läßt oder nicht. Nur in Ausnahmefällen, nicht aber im Regelfall kann die Entscheidung mit repressiven ordnungsbehördlichen Maßnahmen beeinflusst werden (§ 35 LAbfG, §§ 12, 14 OBG). Größeren Erfolg versprechen Instrumente, die sich unmittelbar an alle Bürger wenden, wie eine Anzeigenserie in den Medien. Sie ist auf Breitenwirkung angelegt und erlaubt eine präventive Beeinflussung des allgemeinen Umweltbewußtseins und Verbraucherverhaltens. Deshalb durfte der Antragsgegner eine solche Empfehlungskampagne als angemessenen und erfolgversprechenden Weg ansehen, um über den Appell an Einsicht und freiwillige Mitwirkung der Verbraucher die verfassungsrechtlich und gesetzlich vorgegebenen Ziele der Abfallwirtschaft zu verfolgen und ihnen möglichst nahe zu kommen.

III.

Die in der Anzeigenserie liegende Wahrnehmung staatlicher Aufgaben des Antragsgegners zur Erreichung umweltpolitischer Zielsetzungen auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft war nicht deshalb verfassungsrechtlich unzulässig, weil sie zeitlich in die beiden letzten Monaten vor der Landtagswahl 1990 fiel.

1. Regierungstätigkeit zur unmittelbaren Verfolgung verfassungsrechtlich zulässiger Sachziele mit verfassungsrechtlich zulässigen Mitteln ist auch in der Vorwahlzeit grundsätzlich ohne die zur Öffentlichkeitsarbeit als Information über Regierungstätigkeit entwickelten Einschränkungen verfassungsrechtlich erlaubt. Das Amt des Ministerpräsidenten und der Minister endet erst mit Beginn der neuen Legislaturperiode (Artikel 62 Abs. 2, 36 LV). Bis dahin hat die Regierung ihre verfassungsrechtlichen Pflichten zu erfüllen. Es muß verfassungsrechtlich gewährleistet sein, daß sie bis zum Ablauf ihrer Amtszeit in vollem Umfang handlungsfähig bleibt. Der Schutz für oppositionelle Parteien darf deshalb nicht zu einer Beeinträchtigung legitimer Aufgaben der Regierung führen (VerfGH DVBl. 1985, 691). Deren voller Verantwortung entspricht die volle und uneingeschränkte Befugnis zum Tätigwerden. Sie ist nicht generell einschränkbar mit der Begründung, das Wählerverhalten werde unter Verletzung der Gebote der Chancengleichheit beeinflusst. Eine Verkürzung der Möglichkeit, politische Sachziele bis zum Ende der Amtszeit zu verfolgen, wäre mit der fortdauernden vollen Regierungsverantwortung nicht vereinbar. Es mag zwar sein, daß eine Regierungstätigkeit, die von der Bevölkerung positiv aufgenommen wird, günstig für die Regierung und die hinter ihr stehenden politischen Kräfte auf die Wähler einwirkt. Das gilt aber - unabhängig von der Handlungsform - für jede Art von Regierungstätigkeit, die Zustimmung findet, und ist allein kein hinreichender Grund, solche Regierungstätigkeit in der Vorwahlzeit aus Gründen der Chancengleichheit der Wahlbewerber oder des Demokratieprinzips für verfassungsrechtlich unzulässig zu halten. Jede Regierung will durch ihre sachliche Tätigkeit auch für sich und die hinter

ihr stehenden politischen Kräfte werben. Dies kann in den verschiedensten Formen geschehen, so durch das Einbringen öffentlichkeitswirksamer Gesetzentwürfe kurz vor anstehenden Wahlen, durch medienwirksame Auftritte führender Politiker in Regierungsämtern bei öffentliche Aufmerksamkeit findenden Ereignissen im Inland oder bei Staats- und Regierungsbesuchen im Ausland; dies gilt schließlich auch für die Wahrnehmung gesetz- oder sonstiger sachbestimmter Regierungsaufgaben mit medialen Mitteln. In der Möglichkeit, Zustimmung in der Bevölkerung zu finden und damit das Wählerverhalten günstig zu beeinflussen, unterscheidet sich sachliche Regierungstätigkeit in der Form öffentlicher Ratschläge oder Empfehlungen unter Einsatz medialer Mittel nicht grundsätzlich von sachlicher Regierungstätigkeit in irgendeiner anderen Handlungsform. Der Unterschied der Handlungsformen vermag eine unterschiedliche Bewertung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit in Vorwahlzeiten nicht zu tragen. Die Pflicht der Regierung, in Wahlkampfzeiten die Chancengleichheit der miteinander konkurrierenden politischen Parteien zu wahren, zwingt sie nicht, von legitimen Regierungsmaßnahmen nur deshalb Abstand zu nehmen, weil diese Maßnahmen Sympathie oder Zustimmung auslösen könnten (VerfGH DVBl. 1985, 691, 693 m.w.N.). Dies gilt um so weniger, als oppositionelle Parteien ebenfalls in der Lage sind, in vergleichbarer Weise - etwa durch Einbringen von Gesetzentwürfen, öffentlich wirksame Auftritte ihrer führenden Politiker im In- und Ausland oder durch Öffentlichkeitsarbeit - die Sympathie der Wähler zu suchen. Dem mag entgegengehalten werden, daß Oppositionsparteien nicht über vergleichbare Finanzmittel wie die Regierung verfügen. Jedoch darf nicht übersehen werden, daß eine Regierung, wenn sie zur Erfüllung ihrer Sachaufgaben - sei es auch mit medialen Mitteln - tätig wird, die öffentlichen Mittel unmittelbar nicht zur politischen Werbung, sondern zur Finanzierung der einem Sachziel dienenden Regierungstätigkeit einsetzt.

2. Wird gesetz- oder sonstige sachbestimmte Regierungstätigkeit in dem vorstehenden Sinne durch medial vermittelte Ratschläge oder Empfehlungen an die Öffentlichkeit vollzogen, so ist sie

auch in der Vorwahlzeit unabhängig davon verfassungsrechtlich zulässig, ob für sie ein akuter Anlaß besteht, wie das vom Bundesverfassungsgericht für sonstige Öffentlichkeitsarbeit gefordert wird (BVerfGE 44, 125, 151). Auch eine solche Einschränkung wäre nicht damit vereinbar, daß Verantwortung und Betätigungsfreiheit für die Regierungstätigkeit sich auf die volle Amtsperiode der Regierung erstrecken.

3. Nach diesen Grundsätzen sind die von dem Antragsgegner veröffentlichten "Müllspartips" allein wegen ihrer zeitlichen Nähe zu dem Termin der Landtagswahl 1990 nicht als verfassungswidrig zu beanstanden.

Wegen der breiten Akzeptanz, mit der öffentliche und private Initiativen zum Schutze der Umwelt im allgemeinen und zur Bewältigung der bedrohlich wachsenden abfallwirtschaftlichen Probleme im besonderen bei allen Bevölkerungsschichten rechnen können, mag die Anzeigenserie allerdings objektiv durchaus geeignet gewesen sein, Sympathie für einen Umweltminister zu wecken oder zu steigern, der sich dieser drängenden Gegenwartsfrage stellt und sich empfehlend und werbend für praktische Abhilfe schaffende Verhaltensweisen der Verbraucher einsetzt. Diese Eignung mag von den für die Aktion Verantwortlichen im Vorfeld der Landtagswahl auch billigend in Kauf genommen oder sogar bewußt in Rechnung gestellt worden sein. Hätte es sich dabei um Öffentlichkeitsarbeit der bisher in der Verfassungsrechtsprechung beurteilten Art gehandelt (vgl. oben unter B I.), die den Bürgern Informationen über nach eigenem politischen Ermessen gestaltete Leistungen oder Absichten der Regierung "in eigener Sache" vermitteln soll, so kann auch wenig Zweifel darüber bestehen, daß nach Maßgabe gefestigter Verfassungsrechtsprechung (vgl. BVerfGE 44, 125, 150 ff.) damit die Grenze von zulässiger Öffentlichkeitsarbeit zu unzulässiger parteiergreifender Wahlwerbung überschritten gewesen wäre. Der vorliegende Sachverhalt ist - wie oben ausgeführt - rechtlich jedoch anders zu bewerten, weil die Anzeigenserie selbst als Umsetzung der vom Gesetz- und vom Verfassungsgeber vorgegebenen

Zielsetzungen durch den Antragsgegner als oberste Abfallwirtschaftsbehörde im Rahmen seiner ressortmäßigen Aufgabenstellung anzusehen ist.

IV.

Auch die haushaltsrechtliche Bereitstellung der hohen Finanzmittel, die für die Anzeigenserie aufgewendet worden sind, führt im Ergebnis nicht zu einer anderen verfassungsrechtlichen Beurteilung. Ob die Mittelbereitstellung mit den Anforderungen des Art. 85 LV in Einklang stand, ist dafür nicht maßgeblich. Die finanzverfassungsrechtlichen Aspekte berühren nicht die in diesem Verfahren zu entscheidende Frage, ob es sich bei der Anzeigenserie um unzulässige Wahlwerbung oder um verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Erfüllung staatlicher Sachaufgaben handelte; diese Aspekte betreffen vielmehr das Verhältnis des Landtages einerseits und der Landesregierung sowie des Finanzministers andererseits; sie wirken nicht auf die Chancengleichheit der im Wahlkampf miteinander im Wettbewerb stehenden Parteien.

V.

Unter Einsatz von Medien verfassungsrechtlich an sich legitim verbreitete Empfehlungen, Ratschläge oder Warnungen einer Regierung oder eines Regierungsmitglieds können im zeitnahen Vorfeld von Parlamentswahlen allerdings nicht unbegrenzt als zulässig anerkannt werden. Daß der Antragsgegner mit seiner Anzeigenserie eine insoweit bestehende Zulässigkeitsgrenze bereits überschritten habe, vermag der VerFGH jedoch nicht festzustellen.

1. Ob eine Regierung oder ein Regierungsmitglied zum Zwecke des Vollzugs gesetzlicher Zielvorgaben oder der Verwirklichung anderer dem Staat gestellter öffentlicher Sachaufgaben Aktivitäten

entfaltet und in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt das geschieht, unterliegt grundsätzlich der politischen Einschätzungsprärogative des jeweils zuständigen Verantwortungsträgers. Die seinem politischen Ermessen anheimgegebene Entschließungs- und Handlungsfreiheit, ob, wie und wann er in gesellschaftlichen Teilbereichen Handlungsbedarf annimmt, rechtfertigt sich aus der verfassungsrechtlichen Stellung der Landesregierung, die nicht nur vollziehendes Organ ist, sondern auch Richtlinien der Politik setzt (Art. 55 LV), ferner aus der mit dieser Stellung verbundenen besonderen Verantwortung für das Gemeinwohl (Art. 53 LV) sowie aus der demokratischen Legitimation der Regierungsmitglieder und deren ständiger Verantwortlichkeit vor dem Parlament (Art. 52 Abs. 1, 61 Abs. 1 LV). Die Ausübung dieses politischen Ermessens ist gerichtlich nur begrenzt, nämlich darauf überprüfbar, ob äußerste verfassungsrechtliche Grenzen eingehalten oder überschritten worden sind.

2. Ein die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit begründender Mißbrauch einer zur Wahrnehmung staatlicher Sachaufgaben an sich zulässigen medialen Handlungsform durch Regierungsstellen müßte dann angenommen werden, wenn ein nach dem äußeren Anschein verfolgtes Sachziel nur Vorwand wäre, um zu Lasten der Chancengleichheit der am Wahlkampf beteiligten Parteien allein wahlwerbenden Einfluß auf die Willensbildung der wahlberechtigten Bürger zu nehmen. Davon, daß die Anzeigenaktion des Antragsgegners sich "ausschließlich" in einem solchen wahlwerbenden Zweck erschöpft habe (vgl. VerfGH DVBl. 1985, 691, 693), kann im Hinblick auf die sachliche Obereinstimmung der Empfehlungen mit den - für den ressortmäßige zuständigen Antragsgegner bindenden - umweltrechtlichen und abfallwirtschaftlichen Vorgaben einerseits (Art. 29 a LV, § 1 LAbfG) und der nach Form und Inhalt unter Gesichtspunkten politischer Werbung betont zurückhaltenden Gestaltung der "Müllspartips" andererseits nicht die Rede sein.
3. Ob auch unterhalb der Mißbrauchsschwelle eine auf staatlichen Aufgabenvollzug gerichtete Regierungstätigkeit mit medialen

Mitteln während des Wahlkampfes als verfassungsrechtlich unzulässig eingestuft werden kann, wenn eine solche Aktion entgegen dem äußeren Erscheinungsbild weniger ein legitimes Sachanliegen als vielmehr überwiegend das Ziel parteiergreifender Wahlwerbung verfolgt, kann vorliegend offenbleiben. Denn die tatsächlichen Voraussetzungen für eine solche Bewertung der Anzeigenserie des Antragsgegners lassen sich dem zu entscheidenden Sachverhalt nicht entnehmen. Insbesondere fehlt es an hinreichenden Anhaltspunkten für die Annahme, die Anzeigenserie stelle eine verfassungsrechtlich unzulässige verdeckte Wahlwerbung dar. Allein die zeitliche Einordnung der Kampagne unmittelbar vor der Landtagswahl reicht - wie oben (unter B III.) ausgeführt - für eine solche Bewertung nicht aus; es müßten weitere Elemente hinzutreten, die in der Gesamtschau die Schlußfolgerung aufdrängen, daß die Qualität sachbestimmter Regierungstätigkeit gegenüber dem auf die Bürger als Wähler gerichteten wahlwerbenden Effekt so gut wie völlig in den Hintergrund tritt.

Zwar war die Kampagne des Antragsgegners mit dem Ziel, das allgemeine Bewußtsein für die Nowendigkeit der Abfallvermeidung im alltäglichen Verhalten zu wecken und zu schärfen, gekennzeichnet durch einen außerordentlichen Umfang und durch häufige Wiederholung der Müllspartips sowie durch die Höhe der dafür eingesetzten Finanzmittel. Im Hinblick darauf, daß Abfälle in jedem Haushalt und bei jedem der fast 17 Millionen Einwohner des Landes anfallen, ließ sich aber durch unmittelbare Appelle und Empfehlungen an die Bevölkerung eine Abfallverminderung landesweit überhaupt nur erreichen, wenn möglichst alle Bürger angesprochen wurden. Das setzte eine über das Land flächendeckende Veröffentlichung und damit einen Abdruck der Anzeigen in allen wesentlichen Tageszeitungen voraus. Zu einer Änderung der Verhaltensweisen bedarf es trotz allgemeiner Akzeptanz des Zieles eines längeren Anpassungsprozesses. Darauf hinzuwirken - wenn auch allein mittel- und langfristig -, konnten Empfehlungen des Antragsgegners in plakativer Form und mit einfach strukturiertem prägnanten Inhalt hilfreich und nützlich sein. Eine nachhaltige Wirkung ließ sich am ehesten durch eine

Anzeigenfolge in nicht zu großen zeitlichen Abständen und durch begleitende Veröffentlichungen in Funk und Fernsehen zu erwarten. Die Anzeigenaktion hält sich in diesem durch das verfolgte Ziel und das gewählte Mittel vorgegebenen Rahmen. Der danach nicht zu beanstandende Gesamtumfang der Aktion zog zwangsläufig entsprechend hohe Kosten nach sich.

Prof. Dr. Dietlein

Dr. Wiesen

Dr.Dr.h.c. Palm

Prof. Dr. Brox

Prof.Dr.Dr.h.c. Stern

Jaeger

Prof. Dr. Schlink